

Juan C. Ferrada Bórquez*

La fiscalización de la Cámara de Diputados en el proyecto de Reforma Constitucional

I. Introducción

Como se sabe, el tema de la fiscalización parlamentaria es una materia que se relaciona directamente con la forma en que se ejerce el control político en un régimen o tipo de gobierno determinado siendo, por tanto, aquella, consecuencia de este último. En este sentido, en el régimen presidencial que rige en nuestro país, las facultades fiscalizadoras del Parlamento están construidas en concordancia con la posición institucional que ostenta el Presidente de la República en el sistema, es decir, Jefe del Estado y de Gobierno legitimado directamente por la ciudadanía y titular principal de la potestad de dirección política. Esto trae como consecuencia –si se puede decir– una independencia de legitimidades del Parlamento y del Gobierno, lo que implica que este último no es dependiente ni responsable políticamente ante aquel, salvo en los casos y por las causas que taxativamente señala la Constitución y que se relacionan, en general, con casos de infracciones penales o civiles más o menos graves al ordenamiento jurídico. Esta concepción ha llevado a que, en la Constitución de 1980 –en adelante CPR–, se establezca una configuración restrictiva del control político del Parlamento al Gobierno, con escasos instrumentos de acción y de muy limitados efectos (Art. 48 N° 1 CPR), que no son comparables con las prerrogativas del Presidente de la República en la conducción del proceso político (Art. 32 CPR).

Este marco institucional, quizás justificable en el marco de un sistema autoritario de Gobierno de otra época, hoy sin duda se torna insuficiente para satisfacer los requerimientos de participación y crítica política propios de una democracia. Esto ha generado que diversos sectores políticos planteen la necesidad de acometer una reforma en esta materia, lo que se ha expresado recientemente en una enmienda parcial a algunas disposiciones constitucionales, en el marco de la reforma global a la Carta de 1980 en discusión en el Senado. Esta propuesta constituirá, precisamente, el objeto principal de estudio en este trabajo, sin perjuicio de abordar brevemente, en forma previa, algunos conceptos básicos en esta materia, exponiendo los orígenes de esta institución en

* *Abogado,
Doctor en
Derecho,
Profesor de
Derecho
Administrativo,
Universidad
Austral de Chile.*

nuestro ordenamiento constitucional y su evolución hasta nuestros tiempos, abordando posteriormente los alcances de este instrumento de control en la Constitución vigente, para culminar con un análisis de las reformas propuestas por los distintos grupos parlamentarios y el Gobierno en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

II. Algunas precisiones conceptuales

1. *El control en el ordenamiento jurídico*

Las potestades públicas en un Estado democrático de Derecho, en cuanto poderes finalizados, suponen la existencia de mecanismos de control efectivos de esos poderes.¹ En este sentido, su ejercicio debe sujetarse a los principios esenciales del ordenamiento jurídico, los que delimitan sus competencias y garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos.² Ello aparece con toda claridad, en nuestro sistema constitucional, en el capítulo I de la Carta Fundamental dedicado a las bases de la institucionalidad, en particular de lo dispuesto en los Art. 6 y 7° CPR, en cuanto consagran los principios de supremacía constitucional, juridicidad, competencia, control y responsabilidad, principios que se aplican a todos los órganos del Estado, incluidos el Gobierno y la Administración del Estado y que tienen su aplicación concreta respecto de estos últimos en el Art. 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, LOCBGAE).³

Siguiendo a Fernández Vázquez, en su Diccionario de Derecho Público, podemos definir el control como “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley (en sentido lato)”⁴. En este sentido, el control supondría la existencia de un órgano controlador y uno controlado, en que el primero realiza una labor de fiscalización, inspección y comprobación, en base a los parámetros definidos por el ordenamiento jurídico.

- 1 En este sentido, Silva Cimma señala que “el control es de la esencia y está íntimamente vinculado a un régimen democrático de gobierno. Bien podríamos expresar que no hay democracia sin control, ni control sin democracia. En efecto, así como para que el control se perfeccione y desarrolle en su amplio sentido es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia de su gestión; así también para la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado importe garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad, es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente. Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo chileno y comparado. El control público*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, pág.15.
- 2 Por todos, Parejo Alfonso, L. et. all. *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, págs. 43 y ss.
- 3 Ver, con mayor extensión mi trabajo “El principio del control en la década 1990-2000”, en *La Administración del Estado de Chile decenio 1990-2000*, Editorial Jurídica Conosur, 2000, pág. 593-634.
- 4 Fernández Vázquez, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*, Astrea, Buenos Aires, 1981, pág.101.

Ahora bien, la voz “control” tradicionalmente ha tenido una doble acepción: por un lado, siguiendo la raíz francesa, se alude al proceso de verificación o comprobación; por otro, de origen anglosajón, alcanza a la función de dirección, comando o conducción.⁵ Esta dicotomía en el término podría explicar, precisamente, la fuente de la discusión doctrinal acerca de las semejanzas o diferencias entre control y fiscalización.⁶ En efecto, para algunos, control y fiscalización son conceptos sinónimos, en cuanto implican una actividad material de verificación sin consecuencias inmediatas y directas, aspecto este último que es ajeno al control mismo. En cambio para otros, la diferencia entre fiscalización y control radica en las consecuencias que traen aparejadas una y otro, siendo consustancial al segundo –elemento que lo distingue de la primera– la existencia de una sanción que haga efectiva la superioridad directiva del órgano controlador sobre el controlado. Desde esta perspectiva, la fiscalización podría ser comprensiva de un carácter genérico y amplio que incluye el control, pero este último tiene un carácter restrictivo que incluye solo a aquellos instrumentos que llevan aparejada la exigencia inmediata y directa de responsabilidades políticas, como sanción indispensable asociada a la fiscalización.⁷

Si bien la distinción teórica puede ser importante, para efectos de este trabajo creemos que ello no tiene mayor trascendencia, en la medida que –como veremos– la fiscalización parlamentaria en Chile no tiene efectos inmediatos y cualquiera sea la forma en que se expresa ésta, implica una actividad de relativo control de la actividad política desplegada por los agentes del Gobierno. De ahí que a lo largo de esta exposición utilizaremos indistintamente los términos control y fiscalización, sin asociarlo a la eventual sanción mediata que pueda traer como consecuencia en definitiva.

2. Clases de control

La doctrina⁸ ha enunciado una serie de clasificaciones acerca de la función de control, entre las que se destacan aquellas que distinguen en relación al órgano del Estado que lo realiza (administrativo, jurisdiccional y parlamentario); los alcances del mismo (jurídico y de conveniencia, mérito u oportunidad); la relación jurídica entre el órgano fiscalizador y el fiscalizado (interno y externo); la oportunidad en que éste se realiza (preventivo y represivo); la mayor o menor formalidad orgánica del control (institucional y no institucional); la ejecución de éste al interior del propio órgano actuante o de un órgano distinto (intra e inter orgánico) y, en fin, en relación a la

5 Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, págs.206-207.

6 Alzaga Villamil, Óscar. Prólogo al texto de Martínez Elice, León. *Tratado de Derecho Parlamentario. Fiscalización Política del Gobierno*, Vol. I, Aranzadi, Navarra, 2000, p.26.

7 Ver, en extenso, Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 108 y ss.

8 Véase, en este sentido, Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pp.232 y ss. y, en nuestra doctrina, Silva, E. *Derecho Administrativo chileno y comparado*, op. cit., págs.41 y ss.

naturaleza y efectos que lleva aparejado el control mismo (político, administrativo y jurisdiccional).

Dentro de estas clasificaciones, una de las más utilizadas por la doctrina, es la que distingue entre controles institucionales y no institucionales. Forman parte de los primeros, los controles formalizados políticos y jurídicos que reconoce el ordenamiento jurídico (tribunales, cámaras políticas, etc.); en cambio se identifican con los segundos los mecanismos informales de fiscalización del ejercicio, del poder público, como sería la prensa y la opinión pública en general.⁹ Ambos, podrán constituir mecanismos idóneos de control de la actividad de los gobernantes, sin embargo su mayor o menor densidad dependerá del desarrollo de estos instrumentos en la sociedad política de que se trate.

Por otro lado, dentro de los controles institucionales, la doctrina más autorizada¹⁰ distingue entre controles intra-orgánicos e inter-orgánicos, identificándose a los primeros con los que operan al interior de la propia organización activa, es decir, vinculados al jerarca que detenta el poder. Por su parte, los controles inter-orgánicos son aquellos que se ejercitan por otras autoridades con poder jurídico ajenas al servicio público que actúa, los cuales también cooperan en la gestión estatal. Ejemplo de los primeros, son los que operan normalmente como controles administrativos al interior de la propia persona jurídica administrativa y, de los segundos, los que ejerce la cámara política respecto del gobierno, haciendo realidad el principio del *check and balance* que proclaman los autores anglosajones.

En todo caso, la doctrina más moderna¹¹ considera que dentro de los controles institucionales —sean éstos intra o inter orgánicos— es necesario distinguir a lo menos entre tres tipos de controles: los políticos, los administrativos y los jurisdiccionales. Cada uno de ellos identifica a los órganos que ejercitan éste en un Estado democrático de derecho, poniendo el acento principalmente en el tipo de examen a que someten la actuación administrativa y la responsabilidad asociada a la misma. Lo anterior es sin perjuicio de que puedan establecerse subcategorías que identifiquen con mayor propiedad cada función, lo que es consecuencia de la progresiva complejidad de la organización estatal.¹²

Ahora bien, en este marco, el denominado control político es uno de los mecanismos de mayor importancia para el funcionamiento institucional del sistema político y consiste en aquel control de carácter subjetivo, cuyo ejercicio de carácter voluntario se

9 Idem, pág.82 y ss.

10 Ver, por todos, Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág.232.

11 En este sentido, véase Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1995, págs.82 y ss. El profesor Aragón en esta materia sigue muy de cerca la clasificación hecha por Jellynek en su "Teoría General del Estado", el que distingue entre "garantías sociales, políticas y jurídicas".

12 Ver, en este sentido, Urzúa Valenzuela, Germán. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, págs. 323 y ss.

realiza normalmente –aunque no siempre– por un órgano, autoridad o sujeto de poder que se encuentre en situación de supremacía o jerarquía.¹³ Este control opera como un mecanismo de fiscalización de la actividad de dirección política del Estado y se ejerce por las autoridades políticas superiores del Gobierno y la Administración del Estado, por los órganos representativos de la voluntad popular (Parlamentos o asambleas nacionales y regionales) y, de un modo mucho menos institucional, por los ciudadanos directamente a través de la crítica política que expresa la opinión pública y, periódicamente, por las elecciones y plebiscitos que contempla el propio sistema político. Evidentemente, para que este tipo de control opere se requiere la existencia de un sistema político democrático, en el que la crítica política y la evaluación del desempeño de las autoridades por los ciudadanos directamente o por las instituciones representativas de éstos genere consecuencias prácticas.

3. El Control político en nuestro ordenamiento constitucional

En nuestro ordenamiento jurídico, los órganos más relevantes del control político son el Presidente de la República y sus colaboradores directos e inmediatos (Ministros de Estado e Intendentes y Gobernadores) y la Cámara de Diputados. Ello se ve complementado, a partir de la reforma constitucional de 1991 y su desarrollo normativo en la legislación derivada de 1992 y 1993 (leyes orgánicas constitucionales de municipalidades y de gobierno y administración regional, respectivamente), con el rol que se le asigna a los consejos –o concejos, según el caso– de representación popular –directa o indirecta– en el ámbito regional y local. Así, éstos, en el ámbito territorial que les corresponde, realizan una especie de control político de los órganos ejecutivos de gestión, aunque limitado a la función administrativa que desarrollan los mismos.

De este modo, el primer control de los órganos que integran el Gobierno y la Administración del Estado en nuestro sistema constitucional corresponde al Presidente de la República, en la medida que su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo a la Constitución y las leyes (Art. 24 CPR). Para llevar a cabo esta tarea el Presidente cuenta con la colaboración de los Ministros de Estado y los Intendentes y Gobernadores, que son sus agentes y colaboradores más directos e inmediatos y personal de su exclusiva confianza, quienes realizan la conducción política y administrativa de sus respectivas reparticiones públicas en el ámbito sectorial y territorial que el ordenamiento les señala (Art. 33 y 100 y 105 CPR). Bajo estas autoridades políticas se estructura toda la Administración central del Estado, constituyéndose como una organización jerárquica y piramidal que está al servicio de la persona humana y cuya finalidad es promover el bien común (Art. 1º CPR y 3º LOCBGAE), de acuerdo a las directrices políticas definidas por el Gobierno. En este sentido, los órganos de la Administración del Estado tienen como propósito fundamental servir con objetividad

13 Aragón Reyes, M. *Constitución y control del poder*, op. cit., pág. 82.

los intereses generales, poniendo en práctica las políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y local (Art. 3º LOCBGAE), definidos por el Presidente de la República y los Ministerios respectivos (Art. 22 LOCBGAE).

En concordancia con lo anterior, la evaluación, control y fiscalización de estas políticas y de las actividades desarrolladas para ponerlas en práctica, corresponde a estas mismas autoridades superiores de la Administración, las que en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República y transmisoras de las políticas e instrucciones impartidas por éste, asumen también la responsabilidad por su cumplimiento. En este sentido, la LOCBGAE señala que los Ministros de Estado tienen “la responsabilidad de la conducción de los respectivos Ministerios” (Art.23 LOCBGAE), sobre los que recae la tarea de “evaluar las políticas y planes” y “fiscalizar las actividades del respectivo sector” y a los Intendentes y Gobernadores las funciones del gobierno interior en la región y la provincia, ejerciendo la “fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región” o en la provincia, según el caso (Art. 2º y 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional).

Lo anterior permite, precisamente, hacer responsable a estas autoridades por el incumplimiento de las políticas gubernamentales o ejercer la crítica política respecto de las mismas, en la medida que son éstas y no los funcionarios administrativos subalternos los que definen, implementan y evalúan las políticas públicas correspondientes. De ahí que el segundo control o control superior de estos responsables políticos se efectúe por y ante el Parlamento o Cámara política, ya que corresponde a ésta la exigencia de estas responsabilidades, criticando su actuación e imputándole la falta de conducción o dirección política de su sector. Ello podría llevar incluso a entablar una acusación constitucional ante la Cámara de Diputados en el caso de la comisión de ciertos ilícitos y la posterior destitución del cargo por el Senado, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales exigibles ante los Tribunales de Justicia (Art. 49 CPR). De este modo, la fiscalización política que realiza la Cámara de Diputados es un mecanismo de control externo al propio Gobierno y que lleva aparejada una responsabilidad política directa de los responsables políticos superiores de éste, lo que puede ser consecuencia de la falta de control interno de éstos en la definición o ejecución de las políticas del sector a su cargo.

Ahora bien, lo antes expuesto implica, siguiendo a Rubio Llorente,¹⁴ que cuando hablamos de control parlamentario no estamos refiriéndonos, como es evidente, a una tarea definida por el producto que de él resulta, sino a la actividad misma, es decir a la actividad que consiste en conocer y juzgar. Por ello, la fiscalización parlamentaria se ejerce por una multiplicidad de mecanismos de comprobación de la actividad del Gobierno, susceptible de producir efectos posteriores, pero que en todo caso pretende ejercer una influencia en el comportamiento del sujeto controlado¹⁵. De ahí que en

14 Rubio Ll, F. *La forma del poder*, op. cit., pág.173.

términos amplios el control parlamentario se pueda ejercer a través de instrumentos de control-inspección o de control-autorización,¹⁶ de efectos inmediatos o de efecto valorativo mediato pero sin efectos materiales,¹⁷ pero que en todo caso reflejan una actividad de confrontación de la decisión gubernamental con la opinión de las cámaras parlamentarias.

Así tenemos, en el caso chileno, como actividades de control parlamentario, en sentido amplio, la participación del Senado en el nombramiento de ciertas autoridades del Estado (Ministros de la Corte Suprema y Fiscal Nacional, Art. 75 y 80 CPR, respectivamente); en la evaluación de las políticas implementadas por ciertos órganos del Estado (Banco Central de Chile, Art. 80 Ley N° 18840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, en adelante LOCBCCh); en la destitución de ciertos altos funcionarios del Estado a través del denominado “juicio político” (Art. 49 CPR); y, en fin, en el control periódico de las actividades que desarrollan habitualmente algunos órganos de la Administración del Estado (Art. 78 LOCBCCh). Y, en el caso de ambas Cámaras, las potestades de aprobación de proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Art. 62 y 69 CPR); de habilitación legislativa al Presidente para dictar decretos con rango legal (Art. 61 CPR) o la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos de la Nación (Art. 64 CPR), por nombrar solo algunos ejemplos.

No obstante lo anterior, en este trabajo nos centraremos en el control parlamentario en sentido estricto que realiza la Cámara en ejercicio de la potestad fiscalizadora que le reconoce el Art. 48 N° 1 CPR, sin perjuicio de hacer algunas referencias a otros instrumentos de información y control que contempla la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Es precisamente esta atribución exclusiva de la Cámara de Diputados la que reconoce la doctrina como el instrumento de fiscalización parlamentaria más importante en Chile, el que presenta especiales características y cuestionados efectos, lo que provoca amplias críticas y explica por qué se encuentra entre las materias que pretenden reformarse próximamente.

III. La fiscalización parlamentaria en nuestro sistema constitucional

1. Sus orígenes y evolución en nuestros textos constitucionales

Tradicionalmente, la doctrina nacional ha situado los orígenes de la fiscalización parlamentaria en la reforma de 1874 al Art. 58 de la Constitución de 1833.¹⁸ En efecto,

15 En el mismo sentido, García Morillo, citado por Nogueira Alcalá, Humberto. “El control parlamentario en Chile”, en *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, N° 202, año LXV, julio-diciembre 1997, pág.193.

16 Fernández Segado, Francisco. *El sistema constitucional español*, Dickinson, Madrid, 1992, págs.649-658.

17 Nogueira, H. “El control parlamentario en Chile”, op. cit., págs.196-204.

18 Por todos, Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI. Congreso Nacional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, pág. 94 y Navarro Beltrán, Enrique. “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, *Revista de Derecho Público*, N° 49, enero-junio 1991, págs. 71-72.

como se sabe, dicha Carta no establecía en su texto original una potestad fiscalizadora de las Cámaras parlamentarias, remitiéndose a enunciar solo algunos poderes generales del Congreso Nacional (Art. 36), de la Cámara de Diputados en específico (Art. 38) y de la Cámara de Senadores (Art. 39). No obstante, la misma Constitución enunciaba como funciones de la Comisión Conservadora, las de “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes” y “dirigir al Presidente de la República las representaciones convenientes a este efecto; y no bastando las primeras, las reiterará por segunda vez, de cuya omisión será responsable al Congreso” (Art. 58). En este contexto, la reforma de 1874 antes señalada vino a incorporar en forma expresa a la Constitución como función de la mencionada comisión parlamentaria, en representación del Congreso, la de “ejercer la supervigilancia que a éste pertenece, sobre todos los ramos de la Administración Pública” y, en especial, velar por la observancia de la Constitución y las leyes, así como representar al Presidente de la República los abusos o atentados cometidos por las autoridades que de él dependan (nuevo Art. 58).¹⁹ Así, en la medida que esta Comisión actuaba en representación del propio Congreso –como lo señala el propio precepto constitucional–, la facultad también la ostentaba éste.

No obstante lo anterior, autores contemporáneos a la vigencia de la Carta de 1833²⁰, sostuvieron una posición distinta a la antes expresada, señalando que la omisión de la Constitución de 1833 original (antes de la reforma de 1874), no implicaba la inexistencia de una potestad fiscalizadora de las Cámaras parlamentarias. En efecto, en virtud de los poderes implícitos que se le reconocen a éstas, así como de lo dispuesto en el propio Reglamento de la Cámara de Diputados que la complementaba, quedaba en evidencia la atribución de las mismas para promover y votar interpelaciones y censuras ministeriales, como mecanismos ordinarios de control político.

Como es conocido, producto de la crisis política y militar de 1891, se estableció en nuestro país un “régimen parlamentario” de gobierno que implicaba, en la práctica, una dependencia directa del gabinete ministerial del parlamento, llegándose incluso a promulgar una reforma constitucional (Ley N° 4.004, de 1924) que estableció como atribución de la Cámara la de “manifestar si los ministros merecen o no confianza” (Art. 29 –38 original– número tercero).

Los vicios e inestabilidades de este período parlamentario, culminaron con la grave crisis institucional de 1924, lo que impulsó una reforma total de la Constitución de 1833, dando lugar a una nueva Carta Fundamental en 1925, que, en lo que nos interesa en estos momentos, incorporó expresamente la fiscalización parlamentaria –en términos más o menos similares a los actuales– como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, pero como reacción al período parlamentario que se inten-

19 Los textos están tomados de Valencia Avaria, Luis. *Anales de la República*, Tomos I y II, Editorial Andrés Bello, 1986.

20 En este sentido, Lastarria, José Victorino. *Obras completas de don J. V. Lastarria. Estudios Políticos i Constitucionales*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, 1906, Vol. I, págs. 310-311.

taba superar, se restringió sus efectos políticos a la mera crítica política, pero sin afectar la estabilidad del gobierno ni su dependencia directa del Presidente de la República. En este sentido, el Art. 39 N° 2 del nuevo texto dispuso que a esta cámara correspondía “fiscalizar los actos del Gobierno”, mediante la adopción de acuerdos o sugerencias de observaciones escritas enviadas al Presidente de la República, el que debía contestarlas por escrito o verbalmente por intermedio del Ministro del ramo. En todo caso, este acto no afectaba la responsabilidad política de los Ministros.

Esta forma de consagrar la fiscalización parlamentaria, como potestad sin efectos políticos directos e inmediatos, responde al planteamiento hecho por el Presidente Alessandri Palma, de fortalecer el régimen presidencial que se pretendía instaurar, estableciendo la dependencia directa de los Ministros de Estado de aquel y reconociendo a la Cámara de Diputados solo una facultad restrictiva de crítica política sin responsabilidad directa de los Ministros.²¹ Con ello se pretendía terminar todas las prácticas parlamentarias seguidas hasta ese momento, volviendo al régimen originario de la Carta de 1833. No obstante, como bien lo exponen Bronfman, De La Fuente y Parada,²² una vez dictada la nueva Carta, persistieron algunas prácticas de viejo cuño sin base constitucional, como la utilización de la pérdida de confianza en un Ministro de Estado por parte de la Cámara, como una forma de remoción ministerial,²³ o la exigencia de presentación ante el Congreso del programa ministerial cada vez que juraba un nuevo gabinete.²⁴

Sin embargo, superada esa primera etapa, el ejercicio de esta facultad fiscalizadora se ajustó más estrictamente a las nuevas exigencias que planteaba la Constitución de 1925, quedando en evidencia al poco andar las características restrictivas que tenía

21 En el propio discurso al país el Presidente Alessandri Palma dejaba claro su pensamiento sobre este tema: “La facultad de la Cámara para censurar a los Gabinetes o para manifestarles su desconfianza, en cualquiera forma que se establezca, por muchas que sean las restricciones, reglamentaciones y trabas que se pongan al ejercicio de este derecho, impone, sin embargo, como consecuencia fatal e ineludible, la necesidad de que el Presidente de la República tenga forzosamente que elegir con asiento de la Cámara de Diputados. Ministros así elegidos representan una corriente de pensamiento en la administración pública, que es lo que deseamos evitar, por haber sido esta causa la que produjo y determinó la revolución del 5 de septiembre. Si existiera la facultad de censurar los Gabinetes habría que buscar previamente el color político de los Ministros antes que su eficiencia y preparación. No se subsana este inconveniente por el hecho de que se aumente la mayoría requerida para acordar la censura o manifestar desconfianza. Por el contrario, aunque parezca un absurdo, es el hecho que esa misma circunstancia de aumentar la exigencia en orden de la mayoría para censurar, reagrava el mal en vez de curarlo”. *Actas oficiales de las sesiones de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1925*, sesión de 6 de mayo de 1925, pag. 676. Citado por Navarro, E. “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, op. cit., págs.74-75.

22 Bronfman Vargas, Alan; De La Fuente Huland, Felipe y Parada Espinoza, Fernando. *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993, págs.147-148.

23 De acuerdo a las expresiones de Domingo Amunátegui, existen conceptos de dignidad personal y decoro que harían imposible la continuación en el cargo ministerial si la mayoría de la Cámara aprobara una observación negativa referida a un Ministerio, aun cuando el Presidente lo confirmara en su cargo. *Actas oficiales de la Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, 1926, pag. 57. Citado por Brofman et. al., *El Congreso Nacional*, pag.147.

24 Esta práctica parlamentaria se mantuvo hasta 1927, cuando el Ministro del Interior Sr. Ibáñez decidió no presentarse ante las Cámaras a leer el programa ministerial. Idem, pag.147.

ésta en la nueva Carta. En este sentido, la mayoría de la doctrina evaluó negativamente los restrictivos términos en que estaba consagrada la fiscalización parlamentaria, poniendo de relevancia su ineficacia como mecanismo de control del Ejecutivo y de contrapeso al poder político de éste.²⁵ Aún más, autores más contemporáneos reiteran la apreciación crítica de esta materia a lo largo de todo el período en que rigió la Constitución, destacando su falta de eficacia y desarrollo,²⁶ con la sola excepción del período en que gobernó el Presidente Allende, en el que las pasiones y el enfrentamiento fratricida entre los distintos grupos políticos llevó a un uso abusivo e irracional de esta facultad parlamentaria.²⁷

2. La fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980

La Carta de 1980 consagró la fiscalización parlamentaria en términos más o menos similares a la Constitución de 1925, con algunas innovaciones menores que pretenden dar mayor operatividad a ese instrumento de control. En particular, el texto de 1980 innovó, en primer lugar, fijando un plazo máximo dentro del cual debía el Ministro de Estado dar respuesta a las observaciones o acuerdo de la Cámara (30 días), disponiendo además que dicha obligación recaía sobre el secretario de Estado correspondiente, excluyéndose al Presidente de la República de esta obligación. Finalmente, la nueva Carta recogió parcialmente el Art. 173 del antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados de la Constitución de 1925, estableciendo un procedimiento regular para que los diputados soliciten antecedentes al Gobierno.

De este modo, en nuestro actual sistema constitucional, al igual que en la Carta del 25, la Cámara de Diputados tiene como una de sus atribuciones constitucionales exclusivas la de “fiscalizar los actos del Gobierno” (Art. 48 N° 1 CPR), realizando un examen o control de mérito de la actividad del Gobierno²⁸. En este sentido, esta Cámara no desarrolla una mera fiscalización jurídica del Gobierno —aspecto que evidentemente también podría desarrollar—, sino una evaluación política del ejercicio de su autoridad, es decir —en palabras de la propia Comisión de Estudios de la Nueva Constitución— “vigila la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas”.²⁹ A estos efectos, la Cámara cuenta con dos

25 Véase las opiniones de los profesores Silva Bascuñán, Estévez Gazmuri y Andrade Geywitz, *Idem*, págs. 144-146.

26 Por todos, Cea Egaña, José Luis. “fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno”, *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 1980, pág. 162-164 y Bidart Hernández, José. “Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en la fiscalización de la administración”, *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 1985, pág. 27.

27 Tapia, Jorge. “Funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960-1990”, en *Diagnóstico Histórico Jurídico del Poder legislativo en Chile 1960-1990*, CEAL, 1993, pág. 119. Citado por Brofman et. al. *El Congreso Nacional*, op. cit., pág. 146.

28 Brofman et. al. *El Congreso Nacional*, op. cit., págs. 158-159.

29 “Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución”; Sesión 319; pág. 1658. Citado por Navarro, E. “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, pág. 82.

instrumentos básicos de control: los acuerdos u observaciones al Gobierno y el requerimiento de información.

En este contexto, la doctrina nacional ha caracterizado esta fiscalización como de extrema debilidad e ineficacia, lo que a juicio de la misma tiene su explicación en la forma de gobierno que la propia Constitución establece.³⁰ Así, el principal instrumento de fiscalización parlamentaria, que es la potestad que ostentan los diputados para adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Gobierno, genera como única consecuencia una obligación genérica al Gobierno de dar respuesta dentro de un plazo dado (30 días), no siendo relevante el contenido de esta respuesta, ni la calificación política que se haga de la misma por la Cámara (Art. 48 CPR y 295 y 296 del Reglamento de la Cámara de Diputados). En este sentido, esta atribución no permite imponer una sanción política directa a los sujetos fiscalizados, tampoco genera responsabilidad política o personal para el sujeto controlado –aunque pudiera eventualmente servir de base para perseguir esta responsabilidad ante los Tribunales de Justicia–, ni menos aún, anula o deja sin efecto los actos del sujeto controlado, o afecta, de modo alguno, su ejecución o puesta en práctica.³¹ En este sentido, su efecto principal es solo un reproche o juicio público, cuyos alcances deberán ser evaluados por los ciudadanos a través de la crítica política y de las elecciones periódicas.

Por otro lado, este tipo de control opera –según dispone el Art. 48 CPR– solo respecto de los “actos del Gobierno”, expresión ésta que ha generado alguna polémica en nuestra doctrina, ya en cuanto al tipo de actos objeto de control parlamentario, como del sujeto controlado mismo. Respecto de lo primero, parece haber unanimidad que la disposición en comento se refiere a todos los actos emanados del Gobierno, ya sean políticos o administrativos, interpretación que es coherente con la propia letra del precepto.³²

Asimismo, está claro que este control abarca solo a los actos emanados de él o los sujetos que ostentan la calidad jurídica de “Gobierno”, término que la doctrina ha dado diversos alcances. Así, para algunos³³, por “Gobierno” debemos entender al conjunto de instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo y que está tratado en el

30 Nogueira, H. “El control parlamentario en Chile”, págs.188 y ss; y del mismo autor en el Estudio introductorio al texto de Martínez Ocamina, Gutemberg. *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile- Editorial Andrés Bello, Santiago, 1998, pág.16.

31 Bronfman, et al. *El Congreso Nacional*, op. cit., pág.159.

32 Por todos, Silva Bascañán, A. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI, págs. 96-97 y Nogueira, H. “El control parlamentario en Chile”, op. cit., pág. 202.

33 En este sentido, Silva Bascañán, A. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI, págs. 95-96; Silva Bascañán, Alejandro y Silva Gallnato, María Pía. “Que es ‘Gobierno’ según la Constitución”, *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, N°202, año LXV, julio-diciembre 1997, pp.79-84 y en la misma revista Fernández González, Miguel Ángel. “Acerca del concepto de Gobierno y hacia una nueva división de funciones”, págs. 85-91; Cea Egaña, José Luis. “Fiscalización parlamentaria del Gobierno”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 20, N° 1, enero-abril 1993, pág.12; y Martínez, G. *Fiscalización Parlamentaria y Comisiones Investigadoras*, op. cit., págs. 46-48.

capítulo IV de la Constitución, es decir, Presidente de la República, Ministerios y todos los servicios y organismos que están bajo su dependencia, excluyéndose solamente los órganos constitucionalmente autónomos;³⁴ otros;³⁵ en cambio, sostienen que debe entenderse por “Gobierno”, para estos efectos, al Presidente de la República y sus agentes directos e inmediatos en el desempeño de la función pública, incluyendo bajo esta denominación solo a los Ministros de Estado, a los Intendentes y Gobernadores. Así, el control político que realiza la Cámara de Diputados respecto de la actividad desplegada por la Administración del Estado se agota en los órganos superiores de la Administración central que son, precisamente, los que realizan la función de dirección política y control –según ya vimos–, lo que se extiende, por consecuencia, a los Intendentes y Gobernadores, en cuanto delegados directos e inmediatos del Jefe de Estado y titulares de la función de gobierno en la región.³⁶

Esta última posición es a la que adhiero personalmente³⁷ –aunque con algunas reservas en relación al Banco Central de Chile³⁸–, no solo por la evolución histórica del precepto,³⁹ sino que además ello es coherente con los alcances jurídicos que tiene la expresión Gobierno en nuestro sistema jurídico,⁴⁰ la autonomía y falta de dependencia directa del Ejecutivo de ciertos órganos de la Administración del Estado (Gobiernos Regionales)⁴¹ y lo dispuesto expresamente en el Art. 48 N° 2 CPR, en cuanto son las autoridades aquí señaladas las acusables en juicio político ante la Cámara de Diputados y cuya resolución definitiva corresponde al Senado (Art. 49 N° 1 CPR). De lo expuesto queda claro que, según la teoría a que adherimos, las autoridades administrativas –*stricto sensu*– están excluidas de la fiscalización parlamentaria directa, ya que la naturaleza del control y los efectos de éste son ajenos a los deberes y obligaciones que impone su cargo. Así, las autoridades superiores de la Administración del Estado que no forman parte del Gobierno, no están afectas a un control político directo de su

34 Debemos entender por “órganos constitucionalmente autónomos” al Banco Central de Chile, las Municipalidades y, con algunas aprehensiones, la Contraloría General de la República.

35 Por todos, Navarro, E. “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, op. cit., pág. 82.

36 Ver, en este sentido, nuestro trabajo Ferrada Bórquez, Juan Carlos. “Las funciones de gobierno y administración en el ámbito regional: algunos alcances de la distinción y sus problemas conceptuales”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Valparaíso, Edeval, 2000, págs. 217-243.

37 Anteriormente ya me había pronunciado en el mismo sentido, en FERRADA, J.C. “El principio del control en la década 1990-2000”, op. cit., págs. 604-605.

38 No es este el lugar para plantear mis observaciones sobre la posición institucional del Banco Central de Chile en nuestro ordenamiento jurídico, pero en la medida que se le atribuya a éste poderes de decisión política (política monetaria, crediticia y de cambios internacionales), obviamente debe afirmarse un mecanismo de fiscalización política respecto de su actividad. Véase, en este punto, mi trabajo “La autonomía como técnica de reparto de potestades públicas: el caso del Banco Central de Chile”, *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, 1998, págs. 335-344.

39 En este sentido, si se realiza una comparación entre lo dispuesto en el antiguo Art. 58 de la Constitución de 1833 (“supervigilancia sobre todas las ramas de la administración Pública”) y la modificación introducida por la Carta del 25 y reiterada en la Constitución de 1980 (“Fiscalizar los actos del Gobierno”), en el ámbito de la fiscalización parlamentaria, se llega a la necesaria conclusión del carácter más restrictivo del precepto actualmente vigente.

40 En este sentido, véase mi trabajo “La Administración Pública en la estructura de poder del Estado: algunas reflexiones preliminares” *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Temuco, N° II, diciembre 2001, pág. 7-23.

actividad por la Cámara de Diputados, sino solo –como ya lo vimos– del propio Presidente de la República, de los Ministros de Estado o de los Intendentes o Gobernadores en su caso.⁴²

Lo anterior no obsta, evidentemente, a la obligación que pesa sobre todos los organismos de la Administración del Estado, las personas jurídicas de Derecho público creadas por ley y las empresas en que el Estado tenga representación o aportes mayoritarios de capital, de remitir al Congreso Nacional sus memorias, boletines y otras publicaciones relevantes (Art. 8 Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en adelante LOCCN). Además, los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes o antecedentes que les sean solicitados por cualquiera de las Cámaras, los órganos internos autorizados de éstas o incluso cualquier diputado, cuando se trate de antecedentes o informes específicos, obligación que pesa sobre el Jefe Superior del respectivo servicio. Ello, es sin perjuicio del derecho de las comisiones parlamentarias de citar a estos mismos jefes superiores de los organismos de la Administración del Estado o a funcionarios de sus dependencias, para cumplir de mejor forma sus cometidos constitucionales (Art. 9 y 10 LOCCN y Art. 293 y 294 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Sin embargo, es necesario precisar que estos últimos mecanismos normalmente no están asociados a la atribución estricta de fiscalización de los actos del Gobierno a que se refiere el Art. 48 CPR, sino que son mecanismos de información previstos para el ejercicio de la labor legislativa desarrollada por ambas Cámaras.⁴³

Un último aspecto que merece la pena comentar en esta apretada síntesis es el relativo al mecanismo de encuestas o comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados.⁴⁴ Como se sabe, éstas no están previstas expresamente en la Constitución ni en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por lo que su fuente normativa es el propio Reglamento de la Cámara de Diputados, en particular, Art. 297 a 303. Esta

41 Los Gobiernos Regionales son el ejemplo paradigmático ya que sin ser constitucionalmente autónomos, no tienen una vinculación directa ni indirecta con el Presidente de la República por intermedio de ningún Ministerio. En estas circunstancias si se aceptara la tesis contraria se daría el absurdo que no habría ministro a través del cual canalizar la respuesta de las observaciones o acuerdos de la Cámara de Diputados y de hacerlo por el Ministro del Interior, por ejemplo, éste no podría asumir la responsabilidad de los actos que ejecuta un órgano de representación popular regional, en el que el Gobierno solo tiene un rol ejecutivo, a través del Intendente regional.

42 La tesis anterior viene a ser confirmada por la práctica parlamentaria y por los fundamentos expuestos en el proyecto de reforma constitucional refundido sobre las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados (Boletines N° 1179-07, 1191-07, 1373-07, 1781-07 y 2228-07), en cuanto busca ampliar la fiscalización parlamentaria a los “actos de la Administración del Estado”. En este sentido, ver *Bitácora legislativa*, Programa de Asesoría Legislativa, N° 305, año IX, 1999, págs. 3-10.

43 En el mismo sentido, Brofman et. al. *El Congreso Nacional*, op. cit., págs. 161-162 y Nogueira, H. “El control parlamentario en Chile”, op. cit., pág. 205.

44 No realizamos aquí la distinción entre “encuestas” y “comisiones investigadoras” que realiza alguna doctrina, atendiendo a las especiales características que presentan éstas en el Derecho italiano, francés y norteamericano respectivamente. Sobre este punto, ver Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 352-353.

situación lleva a que parte de la doctrina⁴⁵ manifieste sus dudas acerca de la constitucionalidad de estas comisiones, lo que unido a la ineficacia de las mismas –por carecer de poder de imperio– y su uso abusivo para investigar asuntos particulares o privados, llevan a considerarlas como un mecanismo inapropiado para el ejercicio de las facultades fiscalizadoras. No obstante, algunos autores⁴⁶ justifican su existencia y rechazan, al menos *a priori*, su clara inconstitucionalidad, no solo por argumentos histórico-jurídicos y de Derecho comparado,⁴⁷ sino además, porque éstas solo son simples instrumentos auxiliares de las potestades que tiene el Parlamento, sin que obstaculicen ni entorpezcan el funcionamiento regular de otros órganos del Estado.

3. Las principales deficiencias de la fiscalización parlamentaria en la Constitución vigente

De la rápida revisión expuesta en las líneas precedentes quedan en evidencia algunas deficiencias del modelo de fiscalización parlamentaria de nuestro sistema constitucional. En primer lugar, y quizás lo más grave, es un punto prácticamente no discutido en la doctrina: que la forma en que está regulada la fiscalización parlamentaria en el Art. 48 N° 1 del actual texto fundamental presenta deficiencias similares a las contenidas en la Carta de 1925, en cuanto ella carece de efectos políticos directos e inmediatos, lo que transforma esta potestad parlamentaria en irrelevante e ineficaz.⁴⁸

Un segundo aspecto que es objeto de crítica es la falta de consagración constitucional de instrumentos efectivos de fiscalización, como sería la exigencia de comparecencia de los Ministros de Estado ante la sala o las comisiones del Parlamento. Esto permitiría un control más directo del Parlamento sobre aquellos, estableciendo un principio de inmediación que agilice la actividad fiscalizadora de éste, haciendo más eficaz esta atribución. A lo anterior se añade, como señala el profesor Cea Egaña,⁴⁹ la ausencia de imperio para exigir coactivamente la entrega de antecedentes y otros datos requeridos por el órgano parlamentario competente, sin que ello implique una privación al derecho al secreto o la confesionalidad de los documentos, cuando ello sea pertinente.⁵⁰

45 Por todos, Navarro, E. "La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados", op. cit., págs. 85-85 y Cea, J.L., "Fiscalización parlamentaria del Gobierno", op. cit., págs. 12-14.

46 Ver, Silva Bascuñán, A. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VI, op. cit., págs. 111-113.

47 En este sentido, ver Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 352 y ss.

48 En este mismo sentido, pero referido a la disposición de la Constitución de 1925, ver Cea, J.L. "Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno", op. cit., págs. 162-164 y más recientemente el mismo autor, pero esta vez aludiendo al actual texto constitucional, en *El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1999, p.71.

49 Cea Egaña, José Luis. "Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile", *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Vol. V, diciembre 1994, págs. 17-18.

50 Recuérdese que el secreto de los documentos a que accede la Administración del Estado está protegido, por excepción en los Art.13 y 14 de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, estableciéndose un procedimiento judicial de reclamo frente a la calificación jurídica que realiza la Administración.

Un tercer punto que deseo destacar, es la relativa inoperancia de la fiscalización parlamentaria como efectivo mecanismo de control, desde el momento en que su ejercicio se sujeta casi exclusivamente a la decisión de las mayorías parlamentarias presentes o en ejercicio.⁵¹ Esta opción del constituyente chileno, respaldada por algunos autores,⁵² lleva envuelta una contradicción lógica en el sistema, ya que será frecuente que la mayoría que gana las elecciones presidenciales tenga también la mayoría en el parlamento, por lo que dejar entregada la atribución fiscalizadora exclusivamente al grupo político mayoritario afín al Gobierno, hace ineficaz el control parlamentario, pasando a ser la fiscalización, contrariamente a lo deseado, un mecanismo de respaldo y defensa de la acción gubernamental. De ahí que el profesor Rubio Llorente⁵³ sostenga que en un sistema político democrático la verdadera protagonista del control parlamentario sea la minoría opositora, cuya apreciación crítica de la acción del Gobierno es ofrecida a la ciudadanía como una alternativa constructiva a éste.

Un último aspecto a destacar son las deficiencias de nuestro sistema de fiscalización parlamentaria en cuanto a las comisiones investigadoras. Aquí no solo podría hacerse un juicio crítico a su constitucionalidad –cuestión bastante discutible por lo demás, como ya lo veremos–, sino principalmente, ponerse en entredicho su eficacia operativa como mecanismo de control, desde el momento en que desde el restablecimiento de la democracia ha quedado en evidencia la incapacidad de los parlamentarios para realizar investigaciones serias y acuciosas, que sirvan de base a la adopción de sanciones políticas y/o jurídicas, a partir de los hechos establecidos. Por el contrario, la percepción ciudadana indica que estas comisiones solo se han utilizado como mecanismo de protagonismo político de ciertos parlamentarios, que amparados en su cargo y fuero han hecho un uso abusivo de este instrumento de control.

IV. Las reformas constitucionales propuestas

1. Antecedentes generales

Las deficiencias antes apuntadas, ha movilizado a los distintos actores políticos a proponer algunas reformas en esta materia a la Carta Fundamental, las que fueron promovidas por las dos grandes coaliciones políticas –“Concertación de Partidos por la Democracia”, la “Alianza por Chile”– y, adicionalmente, por el senador Diez.⁵⁴ Dichas propuestas, en lo medular, tienden a fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, sin poner en cuestión el régimen de gobierno presidencial

51 En el mismo sentido, Cea, J.L. “Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile”, op. cit., pág.18.

52 En este sentido, véase Martínez, G. *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras*, op. cit., págs. 34-35.

53 RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder*, op. cit., pág. 221.

54 En este punto seguimos como texto principal, no obstante existir otros documentos relevantes, las propuestas y debates producidos en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, las que aparecen publicadas en el informe de dicha comisión bajo el nombre *Reforma a la Constitución Política de la República de 1980*, noviembre 2001, págs. 303-319.

vigente, pero atenuando la preponderancia absoluta del Jefe de Estado y de Gobierno en nuestro sistema constitucional. Así, estas propuestas coinciden en ciertos aspectos básicos como: el reforzamiento de la capacidad investigadora de la Cámara; el carácter secreto de las investigaciones y público solo de sus conclusiones, y el fortalecimiento de las minorías parlamentarias en la labor fiscalizadora del Gobierno, discrepando, no obstante, en la regulación específica de estos instrumentos, así como en la incorporación de otros mecanismos de fiscalización parlamentaria.

Del estudio y análisis de las propuestas de los mencionados grupos políticos, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado llegó a ciertos acuerdos básicos, recogiendo parcialmente las propuestas de cada uno de éstos, los que se plasmaron en un informe final de la Comisión, documento principal de las reformas constitucionales impulsadas actualmente por el Gobierno. A ello debe añadirse las indicaciones formuladas por el Gobierno en abril de 2002, que complementan y modifican parcialmente los acuerdos de la referida Comisión del Senado. En las páginas que siguen abordaremos el estudio de los principales aspectos a que se refiere la reforma.

2. El sujeto fiscalizado: el "Gobierno"

Un tema ampliamente discutido en la doctrina, como ya se señaló, es el alcance de la voz "Gobierno" que utiliza el Art. 48 N° 1 CPR, para efectos de determinar el sujeto fiscalizado por la Cámara baja. Dicha discusión lleva envuelta, implícitamente, la discusión acerca de la naturaleza de la fiscalización parlamentaria, ya que mientras más amplitud damos al término, menos política será la atribución. En efecto, si utilizamos el concepto en forma expansiva, incluyendo actos de particulares o de órganos administrativos inferiores, es evidente que no se pretende hacer un control político de la actividad gubernamental, sino que una fiscalización de todos los actos de relevancia o interés público. Con ello se debilita la posibilidad de exigir responsabilidades políticas al Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes y los Gobernadores, verdaderos titulares de la potestad de dirección política del Estado y, por tanto, responsables de su puesta en marcha.

En este punto la Comisión del Senado acordó dejar expresa constancia –siguiendo la doctrina mayoritaria y la práctica política en los últimos años– de los alcances de la voz "Gobierno", señalando que debe considerarse como parte de esta expresión a todos los órganos del Gobierno y la Administración del Estado, incluidas las empresas del Estado, las empresas en que el Estado tiene participación mayoritaria y las Fuerzas Armadas. Se excluye, asimismo de esta fiscalización –señaló expresamente la Comisión–, a los particulares, las Municipalidades y los Gobiernos Regionales, exclusión que pese a ser razonable no tiene fundamento constitucional en norma alguna, salvo la intención de reconocer una "autonomía especial" a los órganos descentralizados territorialmente de la Administración del Estado. En todo caso, habrá que entender

que esta excepción también habrá que extenderla –aunque no se señala expresamente– a los órganos constitucionalmente autónomos que también forman parte de la Administración del Estado (Contraloría General de la República y Banco Central de Chile).⁵⁵

Sin embargo, este criterio de la Comisión no se expresó en una propuesta de reforma al precepto constitucional –por ejemplo, incorporando a la Administración del Estado como sujeto fiscalizado–, lo que a mi juicio es un grave error, ya que no soluciona el problema de fondo interpretativo y da pie para futuras discusiones doctrinales acerca del alcance de las facultades fiscalizadoras de la Cámara, manteniéndose la alternativa de entender esta atribución como un mecanismo de control de todas las actividades de relevancia o interés público, como lo planteaba la propuesta del senador Diez. En efecto, si consideramos que solo toca al legislador (Art. 63 CPR), al Tribunal Constitucional (Art. 82 CPR) y a la Corte Suprema (Art. 80 CPR) interpretar los preceptos constitucionales de modo obligatorio, con efectos generales o particulares, según el caso, es obvio que la constancia de la Comisión del Senado no tiene, al menos por ahora, ningún valor jurídico, salvo de ser una propuesta que deberá ser ratificada por el poder constituyente derivado a que se refiere los Art.116-117 CPR.

3. *Las comisiones investigadoras*

Uno de los ámbitos donde los grupos políticos fueron relativamente coincidentes en sus propuestas, fue en la necesidad de constitucionalizar las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, definiendo algunos aspectos de su funcionamiento, como su quórum de constitución, objetivos, naturaleza del informe elaborado por la comisión y votación final del mismo. Esta coincidencia refleja la importancia que tiene para los parlamentarios esta materia, saliendo así al paso de las objeciones a su constitucionalidad que había hecho un importante sector de la doctrina⁵⁶ y regularizando una práctica política de larga data.⁵⁷

No obstante, las propuestas citadas se diferenciaban en algunos aspectos relevantes. Así, por ejemplo, si bien todos los actores reconocían la necesidad de establecer quórum inferiores a los existentes para la constitución de estas comisiones investigadoras –mayoría de los diputados presentes (Art. 297 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 7º Ley Nº 18.918/1990 LOCCN)–, reafirmando el principio de que son

55 Es muy llamativa, por decirlo de alguna forma, la discusión en la Comisión del Senado acerca de los alcances de la expresión “fiscalizar los actos del Gobierno”, ya que la gran heterogeneidad de interpretaciones y los gruesos yerros jurídicos de los honorables en esta materia, debiera preocuparnos a los ciudadanos y a los hombres y mujeres de derecho. Ver, *Reforma a la Constitución Política de la República de 1980*, op. cit., págs.306-318.

56 Por todos, Silva Bascuñán, A. *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., págs.112-113 y Cea, J.L. “Fiscalización parlamentaria del Gobierno”, op. cit., págs. 13-15.

57 Tómese en cuenta que también en el caso de Estados Unidos, pese a la larga tradición existente de comisiones investigadoras desde principios de su independencia (1792), en 1946 se dictó la *Legislative Reorganization Act*, que vino a reglamentar adecuadamente esta actividad fiscalizadora.

precisamente las minorías —que frecuentemente es la oposición al Gobierno— las que están interesadas en ejercer un control más estricto de la gestión gubernamental.⁵⁸ En este sentido, las propuestas de reforma —siguiendo la tendencia de algunos países europeos como Alemania, Austria o Portugal—⁵⁹ planteaban la existencia de minorías cualificadas para la constitución de una comisión de este tipo, variando éstas entre 2/5, 1/4 o 1/3 de los diputados en ejercicio. Estas diferencias, que bien pueden parecer irrelevantes en el marco del actual escenario político y electoral, podrían llegar a ser significativas en un sistema político más abierto y plural, o en el que la actividad política parlamentaria no se realice en alianzas o coaliciones, permitiendo así a algunos partidos políticos con representación parlamentaria que alcancen el quórum mínimo exigido, ejercer esta facultad fiscalizadora sin requerir el acuerdo o concurso de otra agrupación política. Finalmente, la Comisión del Senado acordó fijar como quórum para su creación 1/3 de los diputados en ejercicio, acogiendo la propuesta del senador Díez que, recogiendo el principio de reconocer la función de control a la minoría parlamentaria, supone una alta barrera de entrada que cualifica sustancialmente su ejercicio.

Un aspecto que también es interesante de analizar es el ámbito competencial que se le pretende asignar a las comisiones investigadoras. Las propuestas de los dos grupos políticos con representación parlamentaria utilizan como criterio material de referencia “los actos del Gobierno” (Art. 48 N° 1 CPR) —término cuyos alcances ya explicamos—, lo que determina el ámbito de competencia de estas comisiones. En cambio, el senador Díez en su propuesta va mucho más allá, fijando como marco atributivo los “asuntos de interés público o relativos a determinados actos del Gobierno”. Evidentemente esta última opción —que es descartada en definitiva por la Comisión del Senado— excede con mucho el mero control político del Gobierno, extendiendo el control parlamentario a ámbitos públicos o privados de interés general, lo que convierte a este mecanismo de control en una forma de crítica política o de fijación de objetivos políticos que excede con mucho la naturaleza política de este control. Esta propuesta es muy peligrosa, en la medida que estas comisiones podrían transformarse en instru-

58 En este sentido, es pertinente considerarse el razonamiento de Pace, que si bien están referidos al sistema político italiano (régimen parlamentario), creo también son aplicables a nuestro ordenamiento. Así el autor citado señala: “La regla de las deliberaciones por mayoría, que el art. 64 (de la Constitución italiana) reconoce como principio, si resulta coherente con la lógica de gobernar, contradice la lógica del control, siempre que quieran mantener separados los momentos del gobierno y del control. Y en efecto, la regla de la mayoría aplicada al control de la mayoría, significa imposibilidad de control (...) donde se quiera evitar confusión de papeles entre mayoría y oposición, el sistema debe prever salidas para un efectivo control por parte de la minoría”. Pace, A, “art.82”, en Branca, G. (coord.): *Comentario alla Costituzione*, Roma, 1979, págs. 342-343, citado por Torres, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pág. 212.

59 En el caso de Alemania, el quórum exigido es 1/4 de los miembros del Bundestag (Art. 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn; por su parte, la Constitución Austriaca y Portuguesa señalan como quórum exigido 1/5 parte de los miembros del Consejo Nacional (Art.53) y de los Diputados (Art.181.4), respectivamente.

mentos de impacto social y político, persiguiéndose intereses personales de escasa importancia institucional.⁶⁰

Por último, el proyecto aprobado por la Comisión del Senado establece el carácter reservado de las investigaciones realizadas por estas comisiones, y público de sus conclusiones, dando cuenta a la Sala de los votos de mayoría y minoría de la comisión, cuyos acuerdos finales tendrán el efecto de establecer las responsabilidades políticas consiguientes, sin perjuicio de su remisión también a los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y Consejo de Defensa del Estado para la adopción de las medidas que sean pertinentes. En este punto el proyecto acordado por la Comisión del Senado recoge las propuestas hechas por los distintos grupos políticos, en orden a establecer expresamente el efecto político que traen los acuerdos de la Sala en esta materia, pero sin llegar al extremo de sancionar la infracción a esta obligación, como lo establecía el proyecto presentado por el Presidente Frei Ruiz-Tagle.⁶¹ No obstante, el Gobierno, en su indicación de abril de 2002, planteó la eliminación de los alcances políticos del acuerdo de la Sala, lo que parece inspirarse en la idea de resguardar las prerrogativas del Presidente de la República, disminuyendo el impacto político de los acuerdos de la Cámara.

4. *La información parlamentaria.*

Otro mecanismo complementario de la fiscalización parlamentaria –como ya lo vimos– es la información parlamentaria, instrumento que ponen en marcha las Cámaras para realizar su labor inspectiva o legislativa. A este respecto, los proyectos del grupo parlamentario “Alianza por Chile” y del senador Díez son coincidentes en orden a establecer un plazo legal (30 días) para que el Gobierno entregue los antecedentes solicitados por un parlamentario, con acuerdo de 1/3 de los miembros presentes de la Cámara, en ejercicio de la facultad de requerir información que contempla actualmente el inciso 2º del Art. 48 N° 1 CPR. En este sentido la propuesta tiene por objeto hacer aplicable en esta materia el plazo previsto actualmente para la obligación del Gobierno de dar respuesta a los acuerdos u observaciones de la Cámara, haciendo operativa esta potestad parlamentaria. Lo anterior parece pertinente, ya que de acuerdo a la experiencia vivida bajo la Constitución de 1925, la obligación de responder por parte de los Ministros de Estado a los acuerdos u observaciones de la Cámara fue un instrumento ineficaz precisamente por la falta de un plazo legal, lo que se subsanó en el texto de 1980 como ya quedó de manifiesto.

60 Toinet señala que en el sistema norteamericano “en principio, las encuestas (investigaciones parlamentarias) así realizadas deben tener por objetivo la preparación de una proposición de ley o el esclarecimiento de su objetivo y sus términos: en realidad, las investigaciones parlamentarias frecuentemente carecen de una mínima pretensión legislativa. Su interés principal reside en influir sobre la opinión, o en satisfacer las ambiciones de un hombre político. El mejor ejemplo de ello sigue siendo la ‘cacería de brujas’ (macarthyismo)”. Toinet, Marie-France. *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 115.

61 El texto de la reforma y la crítica a esta puede verse en Cea, J. L. “Reforma de la fiscalización parlamentaria en Chile”, op. cit., págs. 21-23.

En todo caso, esta potestad de requerimiento de información antes aludida, habrá que seguirla entendiendo sin perjuicio del derecho que le reconoce el Reglamento de la Cámara a los diputados individualmente considerados, para solicitar informes o antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado (Art. 293 del Reglamento), ya que ella no tiene una connotación estrictamente fiscalizadora, sino complementaria a la labor legislativa. Ello se confirma si se tiene en cuenta que esta última atribución no solo opera para la Cámara de Diputados, sino también para el Senado (Art. 9 y 10 de la Ley N° 18.918/1990 LOCCN),⁶² argumento que cobra aún más fuerza si se tiene en cuenta la reforma constitucional realizada por la Ley N° 18.825/1989 al Art. 49 inciso final, en relación al carácter restrictivo que tiene la prohibición al Senado para ejercer actividades de fiscalización.

5. La comparecencia de los Ministros de Estado ante las Cámaras

Otro de los temas abordados por los proyectos de reforma es la regulación de la comparecencia de los Ministros de Estado ante la Cámara de Diputados. Como se sabe, la Constitución de 1980 contempla actualmente solo la comparecencia voluntaria de los Ministros de Estado a las sesiones de la Cámara de Diputados o el Senado (Art. 33), teniendo derecho a voz pero no a voto, en cuanto éstos no son ni pueden ser miembros de alguna de las Cámaras.⁶³ Esta disposición, que podría ser más propia de un régimen parlamentario, se inspira en el principio de colaboración y coordinación permanente que debe existir entre el Parlamento y el gobierno para un adecuado trabajo legislativo, máxime cuando el Ejecutivo tiene —como en el caso chileno—, funciones de colegislador (Art. 32 N° 1, 62, 69 y 70 CPR).⁶⁴

A diferencia de lo anterior, los proyectos presentados por la “Alianza por Chile” y del senador Diez contemplan la incorporación de la comparecencia obligatoria de los Ministros de Estado a las sesiones de las Cámaras a requerimiento de éstas, haciendo así efectivo el principio de la democracia colaborante que se ha impuesto en los sistemas políticos con posterioridad a la segunda gran guerra.⁶⁵ No obstante estos proyectos presentan algunas diferencias importantes en su tratamiento: 1) En cuanto a los quórum exigidos para obligar la comparecencia de los secretarios de Estado (1/4 y 1/3 de los diputados en ejercicio, respectivamente); 2) En relación al número máximo de citaciones anuales que pueden cursarse (4 y 3 respectivamente, aunque en esta última propuesta podría excederse el máximo fijado por acuerdo de la mayoría de los diputados en ejercicio); 3) En los procedimientos previstos para exigir la comparecencia

62 En el mismo sentido, Nogueira, H. “El control parlamentario en Chile”, op. cit. págs. 205-206.

63 Recuérdese que en el caso chileno, existe una incompatibilidad general entre diputado o senador y Ministro de Estado, lo que extiende como inhabilidad hasta dos años después de haber cesado en el cargo (Art. 54 CPR).

64 Similar disposición se contemplan en otras constituciones con régimen presidencial como Chipre, Finlandia, Irlanda e Islandia, por nombrar algunos ejemplos. Ver, en este sentido, Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 155.

65 Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 179-180.

cia y la forma de llevarla a cabo; 4) En el establecimiento o no de una sanción por la inasistencia de un Ministro de Estado (en la propuesta del senador Diez se considera una infracción a la Constitución, lo que puede llevar aparejado la acusación constitucional consecuente); 5) En cuanto al plazo dentro del cual debe producirse la comparecencia ministerial (entre 7 y 15 días después de acordada la citación en la propuesta de la Alianza y dentro de 15 días en el proyecto del senador Diez).

En esta materia, la Comisión del Senado acogió las propuestas de los parlamentarios de derecha y acordó consagrar en el texto constitucional la obligación de los Ministros de Estado de concurrir a las sesiones de las comisiones investigadoras y a las sesiones especiales fijadas por las Cámaras. Respecto de las primeras, el texto aprobado por la Comisión incorpora dentro del Art. 48 N° 1 letra b un inciso (2°) CPR en que eleva a rango constitucional la obligación de comparecencia a las comisiones investigadoras de los Ministros de Estado y demás funcionarios de la Administración del Estado, lo que ya está previsto actualmente en los Art. 298 y 299 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aun cuando la regulación específica que se propone es levemente distinta. En este sentido, la modificación aprobada en la Comisión no implica una alteración significativa en esta materia, sino solo su consagración constitucional, constituyéndose en una expresión del poder fiscalizador general que ostenta la Cámara Baja en nuestro país.

Lo realmente interesante y novedoso se refiere a la segunda de las cuestiones enunciadas, es decir, la comparecencia obligatoria de los Ministros de Estado a sesiones especiales que convoquen las Cámaras. En este punto, la Comisión del Senado recogió parcialmente la iniciativa de la "Alianza por Chile", introduciendo un nuevo inciso 2° al Art. 37 de la Carta Fundamental, en términos de establecer expresamente esta modalidad, sin limitación numérica anual —como lo proponían los proyectos originales—, lo que ha sido objetado recientemente por el Gobierno en su indicación de abril de 2002, fijando un número máximo de tres veces al año. En todo caso, el precepto aprobado por la Comisión es ostensiblemente más genérico y flexible que lo propuesto por la coalición de derecha, acercándose más a un mecanismo de información parlamentaria que de fiscalización, en estricto rigor, ya que se suprimen todas las características inquisitoriales y de efecto político indirecto que llevaba envuelta la propuesta original, que la asimilaban a una verdadera interpelación parlamentaria, aunque sin los efectos propios de ésta en un régimen parlamentario.⁶⁶ En este sentido, la propuesta aprobada se concibe como un mecanismo auxiliar del trabajo parlamenta-

66 Como señala Martínez Elípe, "la interpelación es un medio de fiscalización parlamentaria de carácter más agresivo que la pregunta. Es una 'herramienta profesional', en expresión de Friedrich que utiliza el parlamentario con una finalidad más incisiva e 'inquisitorial'. Su objetivo no es la 'mera publicidad ante el parlamento' del Gobierno, con clara proyección exterior a través de los medios de comunicación social, sino que, además y preferentemente, trata de inquirir sobre su conducta y dirección política. La investigación que pretende la interpelación se proyecta, aunque no necesariamente, a la obtención de un 'pronunciamiento de la Cámara'. Martínez, L. *Tratado de Derecho Parlamentario*, op. cit., págs. 303-304.

rio, de estrecha conexión con su labor legislativa, en cuanto se establece como un instrumento utilizable tanto por la Cámara de Diputados como del Senado.

Por otro lado, habrá el precepto aprobado por la Comisión no señala los quórum requeridos para solicitar la comparecencia ministerial, lo que supone aplicar la regla general para los acuerdos de sala, es decir, debe ser solicitada por la mayoría absoluta de los diputados o senadores presentes, en cada caso (Art. 7º Ley Nº 18.918/1990 LOCCN). Esto constituye una limitación poco feliz para el uso de este mecanismo, que no se condice con el principio de fortalecimiento de las minorías –simples o cualificadas– que inspiran la reforma, dejando entregado su uso una vez más a las mayorías dominantes en cada una de las Cámaras.

Por último, esta comparecencia pareciera que siempre se hará efectiva en Sala y nunca en comisión, ya que respecto de esta última solo está contemplada para las de naturaleza investigativa a que se refiere el nuevo Art. 48 Nº 1 letra b CPR propuesto. En este punto, la reforma adopta un criterio restrictivo que no parece coherente con la práctica del trabajo parlamentario, ya que será usual que el tratamiento en detalle de las propuestas legislativas y el control de la acción gubernamental de ciertas materias, se lleve a cabo en el trabajo de comisiones y no en la Sala.⁶⁷ Téngase como ejemplo la comparecencia del presidente del Banco Central de Chile ante la Comisión de Hacienda del Senado, en la que se da cuenta de las políticas y programas de cada año y de las proyecciones para el año siguiente (Art. 78, 79 y 80 LOCBCCh).

6. La responsabilidad política de los Ministros de Estado y la fiscalización parlamentaria

Finalmente, debemos destacar que todas las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios tomaron como regla básica la exención de responsabilidad política directa a los Ministros de Estado por los actos que estos desarrollaren como respuesta a la fiscalización o de información parlamentaria. Así, ya sea en el caso de los acuerdos u observaciones de las Cámaras al Gobierno, de las solicitudes de antecedentes o información, de la comparecencia de los Ministros ante el Senado o la Cámara de Diputados o, en fin, de las resoluciones que se adopten en el marco de una comisión investigadora, no llevan aparejada una responsabilidad política directa de los secretarios de Estado, ya que ello no sería, aparentemente, concordante con el régimen presidencial que se pretende regular.

No obstante lo anterior, la propuesta acordada y aprobada por la Comisión del Senado estableció expresamente la exención de responsabilidad solo en los dos primeros casos –respuestas del Ministro de Estado a acuerdos, observaciones y solicitud de an-

67 En comparación en el sistema norteamericano la regla implícita es que las comparecencias ante el parlamento solo afectan a los Ministros de Estado y no al Presidente, la que se realiza siempre en todo caso en comisión y no en sala. En este sentido, ver Toinet, M-F. *El sistema político de los Estados Unidos*, op. cit., págs. 286-287.

tecedentes— dejando algunas dudas acerca de una eventual sanción política directa por parte de la Cámara en los dos últimos. Ello es sin perjuicio de tener en consideración el natural efecto político que tendría una eventual aprobación de un acuerdo desfavorable al Ministro de Estado por parte de la Cámara, ya sea en el informe final de una comisión investigadora aprobado en la Sala, ya en un reproche público de su actuación en una sesión especial.

V. Conclusiones

De lo expuesto en estas páginas podemos extraer algunas conclusiones:

1. La fiscalización o control político del Gobierno y la Administración del Estado se ejerce en el ordenamiento jurídico chileno a través de diversos instrumentos, siendo la fiscalización parlamentaria una de ellas.
2. La aplicación de la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para fiscalizar los actos del Gobierno que contempla actualmente el Art. 48 N° 1 CPR, conlleva una serie de limitaciones y vacíos, que la hacen poco operativa, eficiente y eficaz como instrumento de control político en nuestro sistema constitucional.
3. La fiscalización parlamentaria en la Constitución vigente, así como en la Carta del 25, tiene limitados efectos políticos, lo que se ha justificado tradicionalmente en la forma de gobierno que se ha querido consagrar en nuestro sistema político.
4. La propuesta de reforma constitucional acordada por la Comisión del Senado, a propuesta de los grupos políticos con representación parlamentaria, constituye un avance significativo en la consolidación de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, en la medida que contempla nuevos instrumentos de fiscalización, da cobertura a otros que carecían de respaldo constitucional y perfecciona otros en sus aspectos operativos.
5. Las propuestas de reforma aprobadas, además, fortalecen a las minorías en el rol fiscalizador del Gobierno, transformando a éstas en el titular de esta potestad, tratando de hacer efectivo el principio de control político parlamentario que proclama la Carta Fundamental.
6. No obstante lo anterior, las reformas aprobadas por la Comisión del Senado dejan algunos aspectos sin resolver en esta materia, avanzan muy tímidamente en otros y, en general, mantienen una preeminencia excesiva del Gobierno en el sistema político, utilizando como principal argumento restrictivo para avanzar en esta materia, la protección del régimen presidencial.